

新疆灌区供水到户管理模式创新实践及效益

徐小波, 周和平

(新疆维吾尔自治区水利厅 水利管理总站, 新疆 乌鲁木齐 830000)

摘要: 文章介绍了“供水到户”管理模式构成及运行关系; 分析了供水到户与行为理论、用水管理制度、灌溉管理技术集成应用、水权理论的关联及创新和实践; 综述了灌区推广供水到户成果所产生的经济社会效益, 研究成果对我国农业灌区节水管理具有现实指导意义。

关键词: 供水到户; 管理模式; 灌区; 新疆

中图分类号: S27(245)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2009)01-0039-07

1 综述

新疆是我国西部典型的内陆干旱农业省区, 降水稀少、气候干旱、蒸发强烈、生态脆弱环境形成了独特的“荒漠绿洲, 灌溉农业”格局, 水利基础设施、农业灌溉与节水管理, 对于新疆经济社会可持续发展具有重要地位和举足轻重的作用。

“十五”前, 新疆灌区水利工程仅供水到乡, 乡以下用水一直是喝“大锅水”; 水管单位供水按方收费, 乡村则按亩平摊收费, 灌区供用水管理问题不断发生^[1-4]: 一方面水费搭车、乱摊派、乱收费及水量平摊等问题导致水价过高, 农民不满意; 另一方面, 乡、村两级用水秩序混乱, 挤占了水价调整的空间, 灌区水价长期背离价值, 水管单位所收水费仅能勉强维持简单再生产, 灌区工程得不到及时维修、更新、加固, 灌区灌溉工程运行和灌溉用水管理面临危机。

为推进灌区良性运行, 灌区曾实施过“用水者协会”、小型水利设施以及水价改革调整等一系列管理制度改革探索, 取得了一定成效, 但效果不大。症结何在? 在深入调研分析基础上, 把握灌区农业用水制度改革脉络, 研究灌区改革对策, 创新提出“供水到户”管理模式, 一针见血地揭示了影响灌区管理运行中的关键问题, 触及了症结, 破解了农村水管理问题中的“疑难

杂症”。

2 供水到户管理模式

“供水到户”的基本理念源于新疆灌区改革试验与实践, 是新疆农业灌区用水管理的独创。随着“供水到户”在灌区的不断实践发展, “供水到户”的内容不断丰富提升, 逐步形成了^[5]: 水管单位+灌区用水户、水管单位+供水公司、水管单位+条田长制、水管单位+灌区农民用水合作组织的管理模式。

2.1 水管单位+灌区用水户

水管单位+灌区用水户管理模式, 也称“直供到户”。国有水管单位在供水过程中取消乡、村两级管理, 水管单位供水直接与灌区广大用水农户供、需双方见面, 实施“量水、配水、收费、建帐”的“供水到户”管理。是新疆灌区实施最早的一种管理形式。

2.2 水管单位+供水公司

水管单位+供水公司管理模式, 是在有条件的灌区组建供水公司, 水管单位与供水公司发生供、接水业务关系, 供水公司与其管辖的灌区用水户发

收稿日期: 2008-08-16

基金项目: 新疆自治区“十五”农业节水管理规划研究项目

作者简介: 徐小波(1959—), 男, 山东济南人, 高级工程师, 副主任。

生供、用水联系，实施“量水、配水、收费、建帐”的“供水到户”管理工作。是以供水公司为桥梁，体现为民服务，是推行“供水到户”工作的一种方式，试行范围小。

2.3 水管单位+条田长制

水管单位+条田长制管理模式，采取“条田长制”来管理田间灌溉及农业生产，即建立标准条田，对条田进行编号，由每块条田用水户公开投票选举值得他们信赖的人作为条田长，负责该条田的灌溉及农业生产管理，实施“量水、配水、收费、建帐”的“供水到户”管理工作。这种管理是哈密、喀什等地结合灌区推行“供水到户”工作，为发展农村经济、增加农民收入，而试行的一种管理方法，推行面积不大。

2.4 水管单位+灌区农民用水合作组织

水管单位+灌区农民用水合作组织管理模式，由国有水管单位负责支渠以上水利工程的维修、养护、供水管理；斗渠以下灌溉工程的维护、灌溉、运行管理，由灌区农民用水合作组织实施民主自治管理。目前，灌区农民用水合作组织的主要形式是农民用水户协会。这种管理是新疆灌区推行“供水到户”成果与灌区农民用水合作组织的有效对接和有机结合，其意义在于充分体现灌区民主自治管理，最大限度地调动灌区广大用水户参与灌区管理的积极性，推进灌区农民用水合作组织健康有序发展，是灌区管理发展的主要方向。水管单位与灌区农民用水合作组织之间，形成一种供需、服务、指导、监督关系，最终由灌区农民用水合作组织实施“量水、配水、收费、建帐”的“供水到户”管理工作。

上述四种管理模式虽然表现形式不同，但运行基本要求都是同一个落脚点，即在灌区全面实施“量水、配水、收费、建帐”的供水到户。由此可见，新疆结合灌区实际的运行管理模式是因地制宜、灵活多样的，既有普遍性又具有自己的独特性，对我国干旱半干旱灌溉农业灌溉管理具有借鉴和指导作用。

3 供水到户管理创新实践

基于灌区良性运行目标，“供水到户”管理在以人为本、用水管理制度、水价改革、灌溉技术应用、灌区水权理论应用等方面进行了创新和实践。

3.1 行为管理在灌区用水户中的应用

1976年美国著名学者詹姆斯·斯科特研究农民心理问题^[6]，提出了农民“社会理性”的基本特点：寻求一个令人满意的或足够好的行动程序，增强自我相对满足感；农民强调的是“效用最大化”而不是经济利益的最大化。原因是农民一般容易满足现状，不愿意接受为获取一定的利益所需要付出的种种“不安全因素”，他们害怕种种风险的侵害。因此，支配小农经济行为的主导动机原则是“安全第一”和“避免风险”。自我相对满足感，讲求现实和实惠的理性，是我国农民较为普遍的一种行为现状特征。但是，我国“农民人”这种特有行为表现并不符合人的行为理论准则，因为只要是生活于经济社会中的人，都有自己生活追求的目标和人的潜力以及积极性的调动。严格意义而言，农民自我相对的满足感是我国农村社会发展不同历史阶段的表现，他并非是农民的真正心理表达，他们有望有目标也有规划，他们与广泛的社会人一样具有人性的一切行为，他们需要激励需要调动，更需要人们对他们心理世界的了解，从而以此引导灌区农民从现实的满足感中苏醒过来，给他们以应有的自信心，激发他们的工作热情。这些问题也正是新疆灌区“供水到户”管理模式研究首要介入了解、研究分析回答的问题。

基于行为管理的人性理论、组织行为和激励理论，采用民意调查和统计分析方法，以灌区用水管理和灌区民意为主题，就灌区管理现状与改革中所关注的组织领导行为、供用水管理行为、灌溉工程运行管理三项内容和集中体现的24个问题，以问卷的方式向各灌区发出500份问卷进行了广泛的灌区社会调查，收回调查问卷400份。调查问卷数占全疆基层灌区乡（镇）水管站（所）单位的53%，问卷调查人员涉及灌区基层水管单位干部职工和广大用水农户，具有代表性。

对灌区调查结果进行归类整理和综合分析研究表明，新疆灌区管理中值得重视的四个现实问题是：（1）灌区供用水管理不公正不透明，这是灌区存在的农民最不满意的问题；（2）分摊水量搭车收费、乱摊派，是灌区农民用水中的最大负担；（3）灌区灌溉用水管理是灌区改革的突破口和切入点；（4）改革的重点和方向是，研究农民参与灌区建设管理的群体自治组织。

行为理论应用研究所揭示的四个问题，明确了灌区改革发展中所面临的许多复杂而又难以确认的一些问题的重点，为“供水到户”管理模式的提出、研究与实践提供了重要的思想基础。

3.2 灌区用水管理制度创新

3.2.1 用水管理制度背景

新疆灌区灌溉工程多建于 20 世纪 60 ~ 70 年代，工程管理体制和运行机制也是根据当时情况建立的，90 年代末至“十五”期，积极推进小型农田水利设施产权制度改革，小型农田水利工程管理体制与运行机制改革已进行多年，在以承包、租赁、拍卖、股份合作等方式促进产权流转，落实管护责任等方面积累了一些经验。虽然在许多方面已进行了改革，但总的来说还很不够。一方面，改革进展不大，未从根本上改变计划经济时期形成的管理模式；另一方面，现行的管理体制和运行机制仍难以适应新形势要求，有的问题还很突出，主要表现在以下三个方面。

一是制约灌区灌溉用水正常运行的主要问题尚未从根本上解决，需要以新的体制机制来化解矛盾解决问题，促进灌区农村生产力的发展。

其次是灌区农民所承受的负担问题，在供用水管理中表现突出的是灌溉水费的收费项目繁多、搭车收费现象普遍，灌区农民负担加重，承受着不公正待遇。针对这些问题尽管采取了一些措施，但未从实际上使灌区农民减负，需要以新的管理运行机制来解决。

三是农民是灌区灌溉工程运行管理的主体，然而，灌区农民的主体地位并未得到有效地体现，人是生产力中最活跃的因素，能否尊重灌区广大农民群众主体地位，充分发挥他们在灌区建设中的作用，是灌区建设与管理成败的关键。因此，创新灌区管理体制机制是发挥农民群众主体作用的必然要求。

解决农民负担问题，从国家宏观政策上首先就得解决统一的公平正义的公共财政建立问题，不解决这个大的问题，具体的减负措施是难以实施的；从新疆农业灌区发展的角度来看，首要研究解决公平正义的灌区供用水管理运行制度，不解决这个具体的问题，灌区农民的不合理负担及其伴随着的诸多问题就难以从根本上消除。

3.2.2 用水管理制度创新

基于以上考虑，总结吸取新疆灌区管理改革的成败经验，以解决灌区农民在灌溉用水管理中最为关注和迫切需要解决的用水透明、公开、公正的关键问题为基础，研究建立了灌区用水管理的阳光制度。

(1)供水卡制度。供水卡制度是灌区供水单位为记录灌区每一个用水户在供(配)水过程中所发生的供用水信息而建立的供水管理档案制度。供水卡制度以供水卡来体现用水信息，包括用水户、灌溉作物、灌溉面积、灌水时间及历时、配水流量、实用水量、供水水价、水费金额等。供水单位为每个用户建立一卡，由配水人员保存，并在供水单位备案。供水卡制度的建立可有效地明晰灌区各用水户的用水信息，有利于供、用水双方的灌溉运行管理。

(2)供水证制度。供水证制度是依据灌区用水户所接受的供水单位供水的基本信息而建立的用水户用水情况记录制度。这种制度以供水簿的方式体现用水户的用水情况，供水簿中所记载的用水户情况，与供水单位的供水卡中内容完全一致。供水单位为灌区每个用户建立一套供水证，由灌区用水农户保存，供水证与供水卡一一对应，当某一轮灌溉结束之后，由供、用水双方在供水证上签字确认后有效。供水证制度的建立有利于维护灌区各用水户的用水权益，增强用水管理过程中广大用水农户的知情权和灌溉用水透明度。

(3)记时证制度。记时证制度是灌区各用水户之间建立的一种灌溉用水交接管理制度。这种制度以记时证的方式体现灌区用水户之间的灌溉用水对接情况：某一轮灌水期间，某一用水户的灌溉用水流量，灌水开始时间，灌水结束时间，用水时间，用水农户交接签字确认；下一个用水户的接水的起止时间……，如此进行直到本灌区某次灌水作业完成。记时证为灌区每个用户一本，由灌区用水农户保存，每次轮灌水由用户之间交接登记，记时证上所发生的用水时间与供水流量是计算某用水户实际用水量的重要依据，记时证与供水证和供水卡所反映的某用水户的配水流量、实用水量完全对应。

(4)水量公开制度。水量公开是基层乡镇一级

水管单位，公开所管辖灌区的每一个用水农户，在灌溉运行期所发生的实际灌溉用水信息的一种管理制度。水量公开可以在某一轮灌水结束后进行，也可以一个季度进行一次。

(5)水价公开制度。水价公开是基层乡镇一级水管单位，根据国家政府部门核定的农业供水价格，面向管辖灌区的每一个用水农户，公开灌溉运行期供水价格的一种管理制度。内容主要包括国有水管单位水利工程(支渠以上工程)供水价格，灌区灌溉工程(斗渠以下)末级水价标准等。水价收费标准一般在征收水费的乡镇水管站(所)收费大厅显著位置明示。

(6)收费公开制度。水费公开是基层乡镇一级水管单位，公开所管辖灌区的每一个用水农户，在灌溉运行期所发生的实际灌溉用水的水费的一种管理制度。水费公开可以在某一轮灌水结束后，也可以一个季度进行一次。

(7)张榜公示制度。张榜公示是基层乡镇一级水管单位，公示所管辖灌区的每一个用水农户，在灌溉运行期所发生的实际灌溉面积，灌溉用水量，水价执行标准，灌溉用水应交的水费等的一种管理制度。

上述的水量、水价、收费公开和张榜公示制度，形成了新疆灌区灌溉用水管理环节中的“三公开、一监督”制度。“三公开、一监督”制度，使得灌区广大用水农户在灌区用水管理环节中充分地体会到了公开、公正、公平的真正意义，表达并实现了灌区广大用水农户追求灌区用水阳光透明管理的强烈意愿，从源头上根除了过去那种灌溉用水管理环节中不合理的暗箱操作，乱摊派乱收水费的滋生温床，卸掉了强加在灌区农民灌溉用水上的一些不合理收费负担，使得灌区农民“轻装上阵”，眉开眼笑，心情舒畅。在灌区灌溉管理阳光制度的感召下，灌区广大农户的节水积极性得到空前的提高。

3.3 灌溉技术应用集成创新

“供水到户”管理模式的研究推广，使得灌区广大农民的用水观念，节水灌溉，水商品意识明显增强，为灌区水价改革和节水灌溉技术的应用提供了基础；公开透明，尊重民意的管理机制激发了灌区广大群众的主人翁精神，调动了灌区农民参与灌区建设管理的热情和积极性，为灌溉工程的管理运

行和灌溉新技术在灌区中的应用提供了千载难逢的机遇。

3.3.1 常规灌溉技术的改进示范

地面自流常规灌是新疆灌溉的主要方式，研究改进常规灌溉方法，对于提高灌区节水灌溉效益非常现实。为指导灌区农民提高灌溉节水效果，注重将农田块灌改为畦灌，将大畦改为小畦灌，将适用于作物沟灌的进行沟灌作业，提高了灌区用水农户在常规灌溉方式下的节水效果。

为进一步提高常规灌溉的节水潜力，向灌区农民提供新的灌溉方法，1999~2001年引进了改进式的“波涌灌溉节水技术与示范应用”项目^[7]，研究项目示范面积近6万亩，取得了一定示范应用效果。研究成果获自治区科技成果三等奖，为灌区常规灌溉节水改进提供了新的方法和有益的示范。

3.3.2 蓄水灌溉创新研究

香梨、苹果、石榴、杏等是新疆特色农业经济作物，但果树作物需水量较高，消耗水资源量较大，目前多采用传统灌溉方法，灌溉定额较大，单位面积用水量较多，灌区用水户所承担的灌溉水费相应增多。

虽然有些果树灌区采用了微喷灌、滴灌等高效节水技术，具有一定的节水增产效果，但投入较高，能耗和成本大，同时，微灌与果树不同生长期的需水要求差异较大，不能很好地适应果树果实经济产量要求。为此，2003年以来自主创新提出了一种适用于果树作物灌溉的经济实用、节水节能的“蓄水灌溉节水新技术研究”课题^[8]。试验表明，蓄水灌溉石榴果树比常规沟灌节水65%，增产20%，节水增产效果明显；比常规灌和滴灌分别提高节能效率50%和75%以上；果树灌溉水温提高23%。蓄水灌溉具有节水增产，节能降耗，提高水温的明显优势。蓄水灌溉技术成果于2005年通过自治区专家鉴定，技术属国内首创。由于本技术属于自主创新项目，目前还在进一步深入研究。

3.3.3 灌溉信息化管理技术研发

为适应“供水到户”管理工作需要，提升灌区管理水平，发挥灌溉工程综合效益，1999~2002年自主研发了《水利管理信息处理系统》软件^[9,10]。为灌区灌溉报表、供用水计划、灌溉制度、水价

计算、工程养护维修等信息处理分析、查询、汇总、传送等提供了技术平台。研究成果经自治区鉴定达到国内先进水平，已在灌区逐步应用。

3.3.4 灌区量水设施研发

量水到户和按方收费是“供水到户”管理的重要内容，量水技术设施在实施“供水到户”工作中具有重要的作用。结合灌区实际需求，在已有量水设施基础上进行了孔口闸门技术、明渠流量计技术的自主研发，为灌区推行“供水到户”管理提供了较好的技术支持。

孔口闸门技术^[11]主要用于灌区斗、农明渠上，集分水、配水、测水、启闭调控于一体，采用量水和启闭功能综合配套技术设计。明渠流量计^[12]是由水位传感器、流量运算器、手持掌上电脑等构成的智能式电子量水设备，能以液晶或打印方式显示用水农户的灌溉用水量、水价、水费等用水管理信息，成果于2006年通过自治区科技厅验收，产品在进一步检测认证，为成果的应用创造条件。

3.4 灌区水权理论应用实践

“供水到户”推进了灌区用水户节水意识和节水力度。节出的水量一部分回归河道，如精河县灌区2003年少引用流入艾比湖的河水5000万 m^3 ，意味着水管单位减少水费收入200万元；部分水量供给经济生态林用水；一部分节省水量调剂给缺水灌区。如墨玉县在灌区内部对灌溉水资源实施计划和丰缺调配，对促进灌区节水、提高效益产生了较好的效果。如昌吉州木垒县灌区用水户实行“水票制”，将节约水量以基本价的1倍出让给需水用户，灌区用水户转让双方得到了实惠。木垒县以使用水票形式明晰灌区水权转让，形成“总量控制，定额管理，以水定地，水量交易，水票运转”的灌溉管理运行机制，提高了全社会的节水意识，水的商品属性得到充分体现。

随着“供水到户”的深入推行，灌区用户的节水意识和节水力度将会愈来愈强。但是当节水幅度达到一定量时，农业节水积极性将可能停滞不前。如何转换新的节水空间，注入新的节水动力？这就需要在实施农业节水政策、节水制度、节水指标、奖惩激励等长效机制的基础上，在加强量水设施建设和制定科学合理的水价格政策的同时，必须引入水权管理的理念来重新审视、思考和研究农业节水

问题^[13-15]，着力研究灌区水权制度和农业水权交易制度，为实施高效的管理型节水农业搭建水权管理平台。

为确保灌区灌溉水资源高效率 and 公平利用，合理核算和确定灌区各用水农户的供、需水量，以灌区水权制度的建立、总量控制和定额管理、灌区水价改革三个关键问题为着眼点，应用水权基本理论，进行了灌区试点实践和探索研究，开展了以下五个方面工作。

第一，摸清家底。以“供水到户”为契机，摸清了灌区水工程、灌溉、用水户、灌溉土地、灌溉面积、作物分布等基本情况，为灌区水权管理提供了基本信息资料。

第二，明确用水定额。开展了灌区“总量控制，定额管理”用水管理在灌区的测验和试验分析工作，制定相关的管理制度和建立了必要的灌溉量水技术设施，为灌区灌溉水总量控制、定额配置的水权管理提供了条件。

第三，初始水权分配。分析了灌区历史和今后的初始水权分配问题，为“供水到户”工作开展和实施灌区水权的转让提供了基础条件。

第四，灌区水权转让。根据用水农户显著的节水效果而产生的灌区内部灌溉水转让的典型案列，初步研究了灌区水权转让与灌区节水市场等水权管理问题，为灌区通过水权转让的方式，实现灌区节水的管理提供了具有现实意义的探索和实践。

第五，灌区水价改革实践。推行“供水到户”过程中，进行了大胆而富有成效的灌区水价改革和实践，自2001~2002年底，新疆自治区先后出台了四项关于水价调整改革的政策性文件，为积极推进灌区农民参与灌溉用水和灌区水权转让管理，充分发挥水价经济杠杆节水作用，提供了重要的政策平台。

新疆灌区在水权管理应用实践中，提出了“灌区水权转让管理”的灌区水权管理理念，其核心是关注水权转让着眼于灌区内部之间，灌区内用水户或用水群体之间的通过节水行为产生的灌溉水资源的二次流转和再分配问题，从而体现和实践了灌区内的节水“点市场”对灌溉水资源的转让效应，表明灌区内是可以通过水权转让来实现节水目标的。目前，我国对水权转让多是企业和

灌区之间、地区之间的转换，这是新疆灌区水权管理实践方面与我国其他地区的水权管理实践方面的不同之处。

4 供水到户综合效益

4.1 社会效益

新疆农业用水占供水总量的 94% 以上，农业灌溉是用水大户，农村灌溉工程良性运行管理与建设节水型社会息息相关。多年的探索研究实践表明，“供水到户”管理模式给新疆农业和农村带来了新气象，产生了显著的社会效益。

(1) 解决了灌区主体“缺位”问题，保障了灌溉工程效益发挥。灌区用水户自愿民主参与灌区管理，享有知情权和参与权，调动了农民“自己的事自己办、自己的工程自己管”的积极性。许多已推行“供水到户”灌区的受益农民主动投劳集资，对运行多年破旧的老化渠道进行维修、改造。为农村水利建设实施“一事一议”提供了载体。

(2) 减轻了农民负担，增加了农民收入。由于灌溉用水供需双方见面，应用市场经济运行规则采用合同制形式，建立了透明水费收缴制度，避免了灌溉水费收缴层次多、收缴不规范、搭车、代收、克扣等现象，农民用上“明白水”，交了“放心钱”，用水农户不合理负担极大减轻。

(3) 促进了灌区节水，提高了水资源利用效益。长期以来农民喝“大锅水”、“福利水”，用水无节制。“供水到户”落实水费计收制度，农民多用水就得多交钱，节水体现了经济调节作用。现在，灌区农民自觉平田整地节水灌溉，关注量水设施配套建设，为加快农业水价改革，提高农民对水价的承受力创造了条件。

(4) 核查土地面积规范用水秩序，促进了灌区农村稳定。过去，灌区乡村的一些干部多占地、“黑地”、“隐形地”等“腐败地”现象较多，这些地的用水水费却平摊到农户，激起了民愤，引发了水事纠纷，成为社会的不安定因素。开展“供水到户”工作，各地水利、土地等部门组织开展对每个用水单位或用水户的实际灌溉面积进行核查发证，农户按证面积交纳水费，解决了过去乡村出租土地、集体和干部多种地的水费由农民负担的不合理现象，消除了滋生腐败的土壤，为构建农村社会稳

定创造了良好的条件。

4.2 经济效益

“十五”以来，新疆灌区推行“供水到户”管理模式，产生了非常显著的经济效益，给灌区广大农牧民带来了实惠。

第一，推广面积规模扩大。灌区“供水到户”推广面积由 2001 年的 51.34 万 hm^2 发展到 2007 年的 200 万 hm^2 ，占 2000 年农田面积的 86% 以上。

第二，节水效益显著。2001 ~ 2005 年累计节水量达 36.94 亿 m^3 ，年均节水 7.39 亿 m^3 ，相当于年均修建 1 亿 m^3 水库 7 座，节水效益十分显著。

第三，农民减负增收效益斐然。全疆推行“供水到户”管理而减少农民不合理水费支出，单位面积平均减少 78 元 / hm^2 ；人均减少 19.4 元；5 年累积减少水费支出达 4 亿元。灌区受益农民 759.85 万人，农户受益率达 76.9%。

第四，灌区灌溉工程能力增强。灌区斗渠以下灌溉工程维修改造 2.1 万 km ，使现有灌区灌溉工程运行能力提高了 51%；灌区量水设施配套 4.27 万套，使现有灌溉量水设施配套能力提高了 53%，为实现准确量水、按方收费奠定了基础；灌区自筹资金累计投入 2.25 亿元，年均 0.45 亿元，极大地增强了灌区灌溉工程运行能力。

第五，灌区增收效益显著。推广“供水到户”的灌区，粮食和棉花平均单产分别提高了 7.5% 和 13.9%，五年来，粮食、棉花累计增产 71 276 万 kg ，年均增产 14 255 万 kg ，年人均增产 18.8 kg ；累计创产值 24.45 亿元，年均创产值 4.89 亿元，灌区农户年人均创产值 64.4 元，经济效益巨大。

参考文献：

- [1] 徐小波. 推行供水到户减少中间环节促进灌区节约用水 [J]. 灌区建设与管理, 2001, (4).
- [2] 彭立新, 周和平, 等. 灌区供水到户效果及存在问题的解决办法 [J]. 新疆水利, 2000, (6).
- [3] 彭立新, 徐小波. 论从体制上机制上杜绝水费在征收使用中的漏洞 [M]. 水利系统反腐败抓源头理论探索与实践. 北京: 中国水利水电出版社, 2001.
- [4] 周和平, 徐小波, 等. 新疆灌溉管理技术 [M]. 乌鲁木齐: 新疆科学技术出版社, 2005.
- [5] 李世新, 周和平, 徐小波, 等. 新疆灌区供水到户研究与推

(下转第 63 页)

后由机关会计核算中心支付相应的款项),再由审计部门最终审核,基建部门根据审计部门最终审核结果支付工程进度款。另外,审计部门要对水利工程项目日常经费支出进行严格的监督,以杜绝支出方面的浪费。总之,实行建设项目跟踪审计不仅可以为水利工程项目节约大量的建设资金,而且能规范各方的行为,提高工程项目的整体管理水平。

3.4 加强项目绩效评价

绩效评价就是对水利工程建设项目的支出效益方面进行评价。一是抓住一个源头。水利和财政部门要把管理过程的重点环节前移,加强事前的监督管理力度,实行严格的审核制度。如加强对水利工程项目计划和水利工程项目预算及追加投资的审核等。二是要把好三大关。要把好勘察、设计、监理费用支付关,施工材料关,财政投资评审关。水利工程项目涉及设计、勘探、施工、监理、资金拨付等环节,相关部门只要紧紧抓住资金拨付这个中心环节,就可以将整个工程资金管理过程串联起来,从而形成全过程的管理监督体系。三是构建三位一体的管理机制。建设单位、财政、竣工后的水利工程项目管理机构等政府有关职能部门要加强协调,建立项目财务管理、项目责任人管理、竣工后项目经营管理等三位一体的管理机制。

3.5 探索和推进“代建制”

“代建制”是政府投资项目一种合理的制度选择,它的最大好处在于专业化和持续经营,专业化可以避免因业务生疏而造成损失浪费等问题,

能有效控制质量、工期、投资;持续经营能积累经验、遏制短期行为、防止腐败。从文成县的具体情况看,一方面要执行上级文件精神,另一方面也要对水利工程项目实行“区别对待”,对于投资规模大、资金渠道多样化、专业性强的项目,应由专业化的代建公司和市场来完成建设任务。

3.6 以人为本,切实加强水利队伍建设

水利基本建设工作政策性强,思想稍有偏差或注意力上稍微疏忽就可能在工作中出现较大的失误,甚至造成严重的经济损失,为此,政府和水利部门要按照“内强素质、外树形象”的要求抓好学习,切实加强水利队伍业务素质。同时,要密切政策动向,积极研究,建立合理的基本建设管理机构,设立人才库,充分整合人力资源,克服资源重复配置和建设经验无法积累的弊端。

参考文献:

- [1] 财政部会计司.新会计准则·会计制度讲解[M].北京:中国财政经济出版社,2002.
- [2] 浙江省财政厅.财务汇编[R].2006.
- [3] 陆孝平主编.建国40年水利建设经济效益[M].南京:河海大学出版社,1993.
- [4] 中国水利百科全书[M].北京:中国水利水电出版社,2004.
- [5] 李焕章编.小型水利工程管理[M].北京:水利水电出版社,1995.
- [6] 浙江省农村财政研究会.农村公共财政建设和实践[M].杭州:浙江大学出版社,2007.

(责任编辑 陈海燕)

(上接第44页)

- 广[M].乌鲁木齐:新疆科学技术出版社,2007.
- [6] 邢 峥.管理学基础[M].北京:高等教育出版社,2002.
 - [7] 彭立新,周和平,等.波涌灌溉节水增产效果分析[J].节水灌溉,2001,(3).
 - [8] 周和平,徐小波,等.蓄水灌溉技术试验分析[J].灌溉排水学报,2007,(1).
 - [9] 周和平,彭立新,等.水利管理办公系统软件开发应用[J].中国农村水利水电,2001,(4).
 - [10] 周和平,等.灌区用水管理信息技术设计研究[J].灌区建设与管理,2005,(4).

- [11] 周和平,等.基于灌区节水管理的孔口闸门设计研究[J].节水灌溉,2007,(2).
- [12] 周和平,等.明渠灌溉量水应用技术研究[J].灌溉排水学报,2004,(3B).
- [13] 徐小波,周和平,等.论水价经济杠杆作用发挥[J].水利学报,2005,(增).
- [14] 彭立新,周和平,徐小波,等.水权概论与节水技术研究[M].乌鲁木齐:新疆科学技术出版社,2006.
- [15] 徐小波,周和平,等.新疆节水农业管理的实践与思考[J].水利发展研究,2006,(4).

(责任编辑 韩丽宇)